



## Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la Conferencia de Revisión de la ONU

Javier Alcalde \*

**Tema:** La Conferencia de Revisión de la ONU del Programa de Acción sobre Armas Ligeras adoptado en 2001 ha acabado sin acuerdo.

**Resumen:** La Conferencia de Revisión de la ONU del Programa de Acción sobre Armas Ligeras adoptado en 2001 ha acabado sin acuerdo. Un número pequeño de Estados se ha mostrado intransigente en sus posiciones y el resto no lo suficientemente decidido como para llevar las negociaciones a buen puerto. Se trata, por tanto, de un fracaso. Ni la UE ni los países más afectados por la proliferación de las armas pequeñas y ligeras han sabido o han podido imponer sus preferencias a los países más reticentes, encabezados por EEUU y los países árabes, junto a otros como Israel, Venezuela y Cuba. El papel de España en las negociaciones ha ido de más a menos, aunque, como sostiene este análisis, ha dado señales de que podría jugar un papel de liderazgo en el futuro. Un futuro que prevé a medio plazo un tratado que regule las transferencias de armamentos, cuyas negociaciones podrían no tener lugar exclusivamente en el marco institucional de la ONU.

### **Análisis:** *Un fracaso sin paliativos*

Hace exactamente cinco años (del 9 al 20 de julio de 2001) se celebraba en Nueva York la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. En aquella ocasión, los Estados acordaron un Programa de Acción (PoA) que establecía por primera vez a escala global una serie de medidas que los países debían tomar para abordar este tema de forma efectiva (UN Document A/CONF.192/15). Se trataba de un documento no vinculante jurídicamente y que no incluía algunos puntos que muchos Estados y las ONG agrupadas alrededor de la Red Internacional de Acción contra las Armas Ligeras (IANSA, por sus siglas en inglés) consideraban fundamentales. Entre ellas, las transferencias a actores no estatales, el control de la posesión de armas por los civiles, la regulación de categorías específicas de armas ligeras (particularmente MANPADS o misiles antiaéreos portátiles) y los problemas derivados de la excesiva demanda de armas.

Cierto es que al PoA hay que añadir un buen número de acuerdos regionales sobre armas ligeras (algunos de ellos vinculantes, como la Convención de la CEDEAO en África Occidental), así como el protocolo de la ONU sobre armas de fuego, que han entrado en vigor en los últimos años. Sin embargo, todos los analistas coinciden en señalar que la completa implementación del PoA de la ONU podría tener un gran impacto a la hora de reducir los problemas relacionados con las armas ligeras. Y es por ello que la primera Conferencia de Revisión (RevCon) de aquel PoA se antojaba especialmente

---

\* Investigador en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS), Madrid e Instituto Universitario Europeo de Florencia (IUE)

importante: los Estados debían reafirmar su compromiso de erradicar el tráfico ilegal de estas armas, que acaban con la vida de mil personas cada día. Ese compromiso debía plasmarse en un documento adoptado por consenso y que debía servir para complementar el PoA y dictar las directrices que los países deberían seguir en el tema de las armas ligeras, al menos hasta los próximos cinco o seis años.

El resultado es, pues, un fracaso. Tras dos semanas de intensas negociaciones, no ha habido consenso. De las cuatro secciones que tenía el primer borrador de documento final no ha quedado nada. Y eso que el último día se barajaba otro mucho más sucinto, con solamente dos: la primera (preámbulo o introducción) y la cuarta (mecanismos de seguimiento o supervisión del proceso). Ya los días anteriores se había planteado la cuestión, más o menos retórica, “¿pero qué es lo que se va a seguir si el texto está vacío?”, haciendo referencia a las carencias en las secciones segunda y tercera, la verdadera sustancia del documento. Sin embargo, la mayoría de las voces sostenían que era mejor tener una nueva oportunidad de abordar el tema en el futuro que el hecho de concluir sin ningún tipo de compromiso. Sin embargo, ni siquiera en ello pudieron ponerse de acuerdo.

Se trata, por tanto, del peor de los resultados posibles. La única valoración positiva la hacen aquellos, como el embajador de Sri Lanka y presidente de la RevCon, para quienes el éxito o fracaso de la misma representa un éxito o fracaso personal. Así, Prasad Kariyawasam decía en su discurso de conclusión de la RevCon que ésta había sido un éxito de participación y de cobertura mediática.

¿Era un resultado previsible? En parte, sí. Lo cierto es que la PrepCon (la conferencia de preparación de la RevCon, celebrada en enero de 2006 en Nueva York), también acabó sin consenso. En aquella ocasión, los Estados no se pusieron de acuerdo ni para establecer la agenda de temas que debían tratarse en la RevCon, lo que hacía presagiar un resultado de mínimos en la RevCon.

Y sobre ello se ha estado trabajando estas dos semanas. Discusiones inacabables han tenido lugar acerca de la inclusión de menciones a la estrecha relación existente entre la proliferación de armas ligeras y las dificultades para el desarrollo socio-económico o con las violaciones sistemáticas de derechos humanos, por ejemplo. A principios de la segunda semana parecía que habría acuerdo en la especificación de mecanismos de seguimiento de la implementación del PoA, al menos hasta 2011 o 2012, así como de la mención de que el problema de las armas tiene que ser abordado también desde la perspectiva de género. Incluso pareció posible en algún momento el establecer principios básicos para un tratado que regule el comercio de armas.

#### *Las razones del fracaso*

El papel de las ONG a la hora de presionar para la inclusión de todas estas propuestas en el documento final ha sido estimable y reconocido por muchos gobiernos, entre ellos el de España. A través de la campaña Armas bajo Control o *Control Arms* (abanderada, además de IANSA, también por OXFAM y Amnistía Internacional), más de un millón de fotografías de rostros de personas que apoyan la campaña fueron entregados a Kofi Annan el día de inauguración de la RevCon, hecho que tuvo una considerable repercusión mediática. Por otro lado, hasta 45 delegaciones habrían integrado entre sus miembros a representantes de la sociedad civil (y eso que los Estados del Mercosur se negaron a hacer lo propio a petición de Venezuela), cuyo trabajo de *lobby* habría permitido modificar la opinión de un buen número de gobiernos desde la PrepCon de enero. Sin embargo, la influencia concreta que estos actores hayan podido tener al final en un contexto como el de Naciones Unidas se ha revelado muy limitada.

¿Por qué ha fracasado la RevCon? En primer lugar, la gestión del proceso de negociaciones ha recibido algunas críticas. Entre ellas, el hecho de que la fase de negociación fuera muy corta: los discursos preliminares de los Estados se prolongaron durante cuatro días, lo que dejó muy poco tiempo para la fase de negociación propiamente dicha (que además se vio limitada por la fiesta local, el 4 de julio y la celebración del mundial de fútbol). Se ha hablado también de que algunos de los representantes de la UE (quienes presumiblemente debían liderar las negociaciones) y algunos de los *facilitadores* (una suerte de coordinadores informales de cada una de las secciones del documento final), carecían de habilidades negociadoras suficientes, hecho agravado posiblemente por la débil posición del presidente de la RevCon, quien habría evitado granjearse enemigos ante una posible elección de un compatriota al puesto de secretario general de la ONU en octubre (el diplomático de Sri Lanka y ex responsable de desarme de la ONU Jayantha Dhanapala). Por último, cabe señalar que las negociaciones informales de los últimos días se produjeron en inglés y en ausencia de traductores, de modo que algunos países, en particular los francófonos, mostraron en varias ocasiones su marginación del proceso.

Pero en las Naciones Unidas, aquello que cuenta en última instancia es la regla del consenso. Por este motivo, desde el principio se intentó buscar un acuerdo con los Estados menos partidarios a la regulación de las armas ligeras. Y es por ello que el resultado esperable era exactamente el *mínimo común denominador*, como expresó el representante italiano en una reunión de la Unión Europea con las ONG. Sin embargo, al final este mínimo común se vio reducido a la nada.

A la hora de buscar culpables del bloqueo, un país sobresale por encima del resto: la delegación de EEUU, con comunicaciones constantes entre Washington y Nueva York, ha puesto trabas a todo el proceso desde el inicio. Sabidas son las reticencias de la actual administración para participar en compromisos multilaterales. En este sentido, su discurso del día 28 de junio expresaba con rotundidad su negativa a tratar el tema de las municiones, a cuestionar la posesión de armas en manos de civiles y las transferencias de armas a actores no estatales que puedan ser considerados aliados, así como de posibilitar nuevos procesos de revisión del PoA. No obstante, dejaba abierta la puerta a una posible codificación de principios generales en materia de transferencias de armas, eso sí, siempre que no fuera vinculante jurídicamente. En este sentido, el *lobby* de las armas, qué duda cabe, ha tenido también su influencia. Hay que destacar que los únicos miembros de la sociedad civil presentes en la delegación norteamericana eran los representantes de la *National Rifle Association*. Además, 13 asociaciones del *gun lobby* (de distintos países) participaron en los discursos de la mañana del viernes 30 de junio, espacio que los organizadores del acontecimiento habían reservado para las ONG, fuesen del signo que fuesen.

Pero si EEUU ofrecía una mínima esperanza en el ámbito del control de las transferencias, Cuba, la India y países como Irán y Pakistán fueron inflexibles a este respecto. En otros puntos, fueron Venezuela, Egipto e Israel quienes tuvieron posiciones no negociables. Por otro lado, dos de los principales productores de armas pequeñas y ligeras en el mundo, China y Rusia, mantuvieron posiciones duras, pero sin destacar, jugando con la regla del consenso, donde basta una voz que se alce en contra para bloquear las negociaciones.

Los gobiernos latinoamericanos, muchos de ellos agrupados en el Mercosur, tampoco han tenido una posición negociadora fuerte. Al igual que otros países africanos y asiáticos afectados por la excesiva proliferación de armas ligeras, si bien apoyaban propuestas de mayor regulación en casi todos los ámbitos, no han luchado de forma activa por imponer sus preferencias, careciendo quizá de la firmeza necesaria para convencer a sus adversarios.

### *La posición española y europea*

La Unión Europea, por su parte, no ha podido o no ha sabido defender sus posiciones. Por un lado, existían importantes divergencias en su seno. Así, mientras las delegaciones de la presidencia de la UE en los dos semestres de 2006 (Austria y Finlandia) mantenían el liderazgo formal, el liderazgo efectivo del Reino Unido (quien quizá no goce de la mejor reputación como país abanderado del desarme) no era compartido por todos los miembros de la UE y, en especial, Francia ha mostrado en ocasiones sus discrepancias. Por otro lado, parece ser que no siempre conseguían transmitir su postura con claridad. En este sentido, por ejemplo, frecuentemente se ha visto a países del movimiento de los no alineados, entre ellos a los agrupados en el CARICOM, vetar en el texto las menciones al desarrollo, cuando todo apunta a que ellos iban a ser los máximos beneficiados. La razón esgrimida puede resumirse así: "no queremos que se nos quite dinero de programas de ayuda al desarrollo para que se destine a programas de control de armas ligeras". Como repetidamente expresaron algunos países donantes, la propuesta no era el trasvase de fondos, sino el crear nuevos fondos para atender dos problemáticas que, como reconocía ya el PoA, se hallan íntimamente ligadas.

Por lo que respecta a nuestro país, España acudía a la Conferencia como miembro de la delegación de la Unión Europea, una de las regiones que más ha avanzado en la regulación de algunos de las dimensiones del problema de las armas ligeras, como el Código de Conducta sobre las exportaciones de armas aprobado en 1998. Liderados la primera semana por la jefa de la delegación austriaca y la segunda por el de la finlandesa, la UE estaba llamada a desempeñar un papel de liderazgo en las negociaciones. *A priori*, la posición de España era bastante más ambiciosa que el mínimo consensuado por los países de la UE. En este sentido, la declaración oficial leída el miércoles 28 de junio hablaba incluso de la necesidad de lograr un tratado jurídicamente vinculante en materia de transferencias de armas (algo que ni los más optimistas esperaban de la RevCon), así como de uno de los puntos más espinosos para los EEUU: la posesión de armas pequeñas y ligeras en manos de civiles. Sin embargo, en las negociaciones informales clave, España ha optado por no distanciarse de la posición oficial de la UE.

Es de señalar la sintonía entre el Ministerio español de Asuntos Exteriores y Cooperación y las ONG más interesadas en el control de las armas ligeras, un aspecto novedoso y positivo, en cuanto significa la apertura de la política exterior a la sociedad civil en una temática muy sensible. En este sentido, la inclusión de dos representantes de ONG como IANSA e Intermón Oxfam como asesores de la delegación española, junto con los frecuentes contactos con Amnistía Internacional pone, pues, de manifiesto las relaciones cada vez más estrechas entre los representantes gubernamentales y algunos miembros de la sociedad civil en este tipo de negociaciones. Finalmente, cabe destacar la participación de al menos cuatro españoles más en las negociaciones, entre las ONG (en concreto, Fundació per la Pau) y la del eurodiputado de Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV) Raul Romeva, que encabezaba la delegación del Parlamento Europeo. Todo ello se inserta en una tendencia generalizada en las negociaciones internacionales desde mediados de la década de los 90 en la que actores de la sociedad civil aportan sus conocimientos sobre el terreno en un campo, el de la seguridad, que adquiere cada vez un espectro más amplio, para incluir vínculos con otros aspectos de la política exterior, como son el desarrollo y la defensa de los derechos humanos. Cabe esperar, pues, que esta relación, valorada positivamente por todos los implicados en el proceso de negociación de las armas ligeras, continúe e incluso se fortalezca en el futuro.

## Conclusiones

### *¿Cómo proseguir con el proceso?*

El fracaso recurrente de negociaciones que tienen como marco las Naciones Unidas obliga a replantearse de nuevo una reforma de la institución que aborde en primer lugar la regla de consenso como toma de decisiones. Criticada en la mayoría de los discursos realizados por los representantes de los gobiernos al término de la RevCon, gran parte de ellos reconocía, no obstante, la importancia de tratar este tema de forma multilateral. En definitiva, parecen decir, “queremos negociar en la ONU, pero modificando la regla de consenso”.

¿Es posible que las cosas se arreglen? Ante la inexistencia de mecanismos de seguimiento previstos para volver a revisar el PoA en su conjunto, en el futuro próximo, un tema tan complejo como el de las armas ligeras tendrá que ser abordado atendiendo cada vez a una única dimensión si se quiere que haya un resultado efectivo. La primera de ellas tuvo ya un logro positivo en el instrumento (no vinculante) de rastreo aprobado en diciembre de 2005, el cual, sin embargo, no regula las municiones. Procesos paralelos deberán tener lugar en materias como el de los intermediarios (*brokers*) o en el de las transferencias de armas, objetivo enunciado por un grupo de premios Nobel liderados por Óscar Arias hace ya una decena de años. En este sentido, hasta 135 Estados (según la delegación británica presente en la Conferencia) habrían expresado en algún momento su deseo de que se adopte algún tipo de regulación del tráfico ilegal de este tipo de armamento. Si esta voluntad política se mantiene, sería teóricamente posible que en el comité de desarme y seguridad internacional de la Asamblea General de la ONU (Primer Comité) se aprobase por mayoría en octubre de 2006 una resolución que inste a la creación de un grupo de expertos que inicie el proceso. Por otro lado, Canadá anunció, al término de la RevCon, que oficiará una reunión informal sobre el asunto de las transferencias en 2007 en Ginebra, del cual podrían derivarse resultados más concretos. Pero para ello deberá haber un grupo de países, como ya ocurriera hace una década con el caso de las minas antipersona, que ejerza un liderazgo sólido y efectivo. A tenor de las posiciones vistas en la RevCon, España podría estar en ese grupo. En cualquier caso, un tratado que regule las transferencias de armamento parece poco probable a corto plazo.

*Javier Alcalde*

*Investigador en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS), Madrid  
e Instituto Universitario Europeo de Florencia (IUE)*